

Правосуб'єктність органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці: науково-правовий аспект / В. Л. Костюк // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 1(5) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12kvlnpa.pdf>

УДК 349.2

**В. Л. Костюк**

*Головний науковий консультант*

*Апарату Верховної Ради України,*

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*доцент кафедри муніципального права*

*та адміністративно-правових дисциплін*

*(Національний університет "Острозька академія")*

## **ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД У СФЕРІ ПРАЦІ: НАУКОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави, зумовлює складні та системні зміни у системі та структурі органів державної влади як важливої складової виконання покладених на неї завдань та функцій. Особливої уваги, у цьому контексті, набуває проблема реформування системи юрисдикційних органів, які покликані здійснювати функцію державного нагляду у процесі реалізації якої забезпечується законність та правопорядок у певному виді правовідносин. Невід'ємною складовою цих перетворень має стати удосконалення правового становища органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці, діяльність яких спрямована на дотримання та належного виконання в Україні трудового законодавства, а також дотримання трудових прав та соціально-трудових гарантій суб'єктів трудових правовідносин. Адже, в умовах перехідного етапу становлення в Україні ринкової моделі трудового законодавства, відсутності якісного реформування відносин у сфері праці, спостерігається стійка динаміка зростання кількості трудових правопорушень.

Метою даної наукової статті є науково-теоретичне дослідження правосуб'єктності органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці з позицій сьогодення. У юридичній літературі цим проблемам приділялась увага у працях таких вчених-юристів як: Н. Б. Болотіна, В. М. Гаращук, М. І. Іншин, В. В. Лазор, Л. І. Лазор, А. Р. Мацюк, П. Д. Пилипенко, Є. М. Попович, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, А. М. Слюсар, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко та інші. Між тим, в умовах проведення в Україні новітньої кодифікації трудового законодавства та ухвалення Трудового кодексу України, проблема

підвищення ефективності діяльності органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці значно зростає, як важлива складова становлення ефективної моделі сучасної доктрини трудового права та трудового законодавства.

Характеризуючи сутність нагляду, професор В. І. Прокопенко свого часу характеризував його як правову форму виконання захисної функції з додержанням законності у трудових правовідносинах [1, с. 94]. Водночас, В.М. Гаращук звертає увагу на те, що нагляд – це юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної або фізичної (у тому числі посадової) особи [2, с. 14]. Подібне визначення дається також А. М. Слюсарем [3, с. 299]. Погоджуючись із конструктивним характером таких підходів, викликає певний сумнів зводити державний нагляд виключно до державного нагляду, який здійснюється органами прокуратури. Заслуговує на увагу позиція Є.М. Поповича, який підкреслює, нагляд за дотриманням законодавства про працю здійснюється спеціальними органами, відомчими службами, для яких така функція є найважливішою та полягає у забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, багато з яких до того ж відносяться до технічно-юридичних [4, с. 8]. Інші органи, виходячи зі змісту документів, що регламентують їх правовий статус, виконують контрольні повноваження в сфері трудових та тісно пов'язаних із ними відносин [5, с. 8-9].

У контексті даного дослідження, справедливим буде підкреслити, що на конституційно-правовому рівні питання державного нагляду як важливої складової здійснення державою покладених на неї повноважень не вирішені. Лише фрагментарно відповідні питання вирішуються у Кодексі законів про працю України (далі – "КЗпП України" (ст. 259-260) [6]. Зокрема, за змістом КЗпП України вищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про працю здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами (ст. 259). Крім того, у ньому визначено лише примірний перелік органів, які здійснюють державний нагляд у сфері охорони праці (ст. 260). З такою логікою законодавця дещо складно погодитися, оскільки по-перше, КЗпП України не називає вичерпного переліку органів, які здійснюють нагляд за дотриманням трудового законодавства, обмежуючись закріпленням лише примірного переліку; по-друге, КЗпП України не наводить змістовного переліку трудо-правових повноважень органів державного нагляду за дотриманням трудового законодавства України, тобто по суті допускаючи регламентацію цих питань на підставі різних актів законодавства України.

Теоретико-правовий аналіз теорії права та трудового права [7, с. 16-17], [8, с. 40-46] чинного законодавства, дозволяє виділити такі основні види державного нагляду у сфері праці: 1) державний нагляд органів прокуратури у сфері праці; 2) державний нагляд

спеціально уповноваженого органу у сфері праці; 3) державний нагляд у сфері охорони праці.

По-перше, до органів, які здійснюють державний нагляд за дотриманням трудового законодавства належать органи прокуратури як важливої складової у системі органів державної влади. Їх правосуб'єктність тісно пов'язана із змістом конституційних функцій. Слід відзначити, що незважаючи на зміст положень ст. 121 Конституції України [9], яка визначає основні конституційні повноваження органів прокуратури, серед яких відсутнє посилання на здійснення нагляду за дотриманням та виконанням законів, у розвиток пункту 9 "Прикінцеві положення" Конституції України, органи прокуратури продовжують виконувати повноваження щодо державного нагляду за додержанням і застосуванням законів. Адже, за змістом розділу "Прикінцеві положення" Основного Закону України "прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів..... – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів...". Така логіка законодавця видається не зовсім логічною та послідовною, оскільки неясно про які органи йдеться (можливо це будуть і органи прокуратури) та у чому полягатимуть повноваження контролю. Зауважимо, цих питань Конституція України не регламентує.

За своєю суттю, спрямованість повноважень органів прокуратури має універсальний характер. Це пояснюється тим, що їх повноваження визначені на підставі закону поширюються на усі правовідносини, які виникають у державі.

Достатньо предметного значення набуває питання про здійснення прокурорського нагляду у трудових правовідносинах щодо дотримання актів трудового законодавства. Органи прокуратури здійснюють нагляд за дотриманням трудового законодавства на усіх стадіях укладення, виконання та припинення дії трудового договору.

Виходячи зі змісту актів законодавства України, можна констатувати, що предметом прокурорського нагляду є: відповідність актів, які видаються всіма роботодавцями, у тому числі, органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; додержання законів про недоторканість особи, соціально-економічні, у тому числі і трудові, особисті права і свободи працівників, захист їх честі та гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; додержання законів, що стосуються трудових та пов'язаних із ними відносин.

З огляду на зазначене, можна констатувати, що удосконалення правосуб'єктності органів прокуратури слід провадити через забезпечення доступності та прозорості звернень до органів прокуратури працівників, посилення уваги до дотримання трудових прав працівників з інвалідністю, неповнолітніх працівників та працівників із сімейними

обов'язками, у частині дотримання їх прав та інтересів. Відповідні новели мають стосуватись трудового законодавства.

По-друге, державний нагляд спеціально уповноваженого органу у сфері праці проводиться нещодавно створеною Державною інспекцією праці (далі – "Держпраці") [10]. Не зважаючи на те, що КЗпП України не регламентує умов та порядку здійснення державного нагляду Держпраці, слідуючи змісту чинного законодавства України, з правової точки зору, цей орган посідає важливе місце в структурі виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. При цьому, інспекція входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики з питань нагляду та контролю за додержанням трудового законодавства, у тому числі і про зайнятість населення, законодавства про соціальне страхування. Тому, трудо-правові повноваження Держпраці мають універсальний характер, у частині поширення на увесь спектр трудових правовідносин. Принагідно відзначити, що подібна практика характерна для трудового законодавства держав СНД. Трудовий кодекс Російської Федерації передбачає створення Федеральної інспекції праці на який покладаються повноваження щодо здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства та інших нормативних правових актів, які містять норми трудового права [11, с.722]. У цьому контексті, однією із позитивних новел проекту Трудового кодексу України (далі – проект ТК") [12] є те, що в ньому передбачається визначити суттєві аспекти правового становища Держпраці (ст.ст.389-398). Проект ТК визначає, що державний нагляд за дотриманням трудового законодавства здійснюється урядовим органом державного управління – Держпраці, до основних завдань якої пропонується віднести: захист трудових прав працівників; сприяння забезпеченню роботодавців і працівників інформацією та методичними рекомендаціями стосовно більш ефективних методів забезпечення дотримання трудового законодавства, співпраці між роботодавцями і працівниками або їх організаціями; застосування заходів щодо притягнення до відповідальності порушників трудового законодавства або інформування відповідних державних органів про допущені порушення трудового законодавства, факти бездіяльності або зловживань, розгляд яких належить до компетенції цих органів. Крім того у проекті ТК пропонується законодавчо визначити функції, права та обов'язки інспекторів праці.

Цілком доречно підкреслити, що такі положення заслуговують на увагу, оскільки значно посилюватимуть трудову дисципліну, стан дотримання та виконання трудового законодавства. Разом з тим, із змісту пропонованих новел неясно чи притягнення правопорушників до юридичної відповідальності є правом чи обов'язком державної інспекції праці. У концептуальному плані, логічним було б у проекті ТК чітко та однозначно виписати механізми взаємодії державної інспекції праці та суб'єктів трудових правовідносин, у тому

числі через покладення на неї обов'язку застосовувати до порушників заходи юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання трудових обов'язків.

По-третє, у системі юрисдикційних органів важлива роль відводиться органам, які здійснюють державний нагляд у сфері охорони праці. КЗпП України до таких органів відносить: Державний комітет України по нагляду за охороною праці; Державний комітет України з ядерної та радіаційної безпеки; органи державного пожежного нагляду управління пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ України; органи та заклади санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України (ст. 260).

Більш чітка система органів державного нагляду у сфері охорони праці впливає із змісту чинного законодавства України [13]. Слідуючи його змісту, насамперед, до таких органів слід віднести Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки (далі – "Держгірпромнагляд").

Предметний науково-теоретичний аналіз повноважень Держгірпром-нагляду дозволяє констатувати, що вони є комплексними та характеризуються достатньо широкою розгалуженістю У свою чергу, поєднання у компетенції цього органу здійснення гірничого нагляду, охорони праці, охорони надр, у сфері безпечного поводження із вибухонебезпечними матеріалами, дещо ставить під сумнів можливість ефективного державного нагляду у сфері охорони праці, що має принципове значення для забезпечення сталого та стабільного функціонування трудових правовідносин. Такий підхід враховує вимоги Конвенції МОП №81 1947р. "Про інспекцію праці в промисловості і торгівлі", яка передбачає формування інтегрованих інспекцій державного нагляду у сфері праці[14]. Доречно відзначити, що у цьому напрямку важливим є досвід Російської Федерації, у якій Федеральна інспекція праці здійснює державний нагляд за дотриманням законодавства про працю та охорону праці [15, с. 50-54]. У зв'язку із цим, як варіант, видається за доцільне створення єдиної державної служби з питань державного нагляду у сфері праці шляхом внесення змін до проекту ТК.

Крім того, здійснення державного нагляду у сфері охорони праці покладено і на інші уповноважені органи державної влади. До основних із них можна віднести такі: державні органи по нагляду за ядерною безпекою [16], державні органи по нагляду за пожежною безпекою [17], органи і заклади санітарно-епідеміологічного нагляду [18].

Слідуючи змісту законодавства, яке регламентує правове становище цих органів, доречним буде вказати на те, що вони не вирішує питань щодо обсягу та змісту їх трудових повноважень, механізмів взаємодії із суб'єктами трудових правовідносин. Відповідні проблеми не вирішує проект ТК за змістом якого державний нагляд за дотриманням спеціального законодавства у сфері безпечних і здорових умов праці здійснюють: центральний орган виконавчої влади з нагляду за охороною праці,

промисловою безпекою та гірничого нагляду; центральний орган виконавчої влади з питань радіаційної безпеки; центральний орган виконавчої влади з питань пожежної безпеки; центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я (ст. 384). У концептуальному відношенні пропонувані новели видаються такими, що, переважно, дублюють положення чинного законодавства і не вирішують питань взаємовідносин органів державного нагляду у сфері охорони праці та суб'єктів трудових правовідносин.

З огляду на вищезазначене, дослідження основних повноважень органів, які здійснюють державний нагляд за дотриманням трудового законодавства, можна зробити декілька предметних висновків теоретико-практичного характеру. І. Органи, що здійснюють державний нагляд за дотриманням трудового законодавства, поділяються на дві групи: органи, які здійснюють загальний (універсальний нагляд) за дотриманням законодавства, у тому числі і трудового; спеціально уповноважені органи, які здійснюють державний нагляд за дотриманням трудового законодавства. II. Головна мета державного нагляду за дотриманням трудового законодавства – забезпечити чітке дотримання та виконання актів трудового законодавства усіма учасниками трудових правовідносин, у тому числі шляхом організаційно-владного впливу на правопорушників. III. Повноваження органів державного нагляду за дотриманням трудового законодавства визначаються на підставі Конституції та законів України і спрямовані: на дотримання та належне виконання актів трудового законодавства; дотримання трудових прав; належне виконання трудових обов'язків та трудо-правових повноважень.

Ядром трудової правосуб'єктності органів, які здійснюють державний нагляд за дотриманням трудового законодавства, виступають повноваження, які мають трудо-правовий характер (трудо-правові повноваження).

*Трудова правосуб'єктність органів, які здійснюють державний нагляд за дотриманням трудового законодавства* – це визначена нормами права правова властивість уповноважених органів державної влади володіти та здійснювати організаційно-владні повноваження з метою дотримання та належного виконання актів трудового законодавства, дотримання трудових прав суб'єктів трудових правовідносин (трудо-правові повноваження).

Основними рисами трудової правосуб'єктності органів, які здійснюють державний нагляд за дотриманням трудового законодавства можна назвати наступні: гарантується відповідно до Конституції та спеціальних законів України; відповідними органами виступають уповноважені органи державної влади; виникає при умові створення відповідного органу та наділення його організаційно-владними трудо-правовими повноваженнями; ядром виступає коло трудо-правових повноважень, спрямованих на забезпечення дотримання та виконання актів трудового законодавства; може бути звужена

чи скасована виключно на підставі законів; припиняється з ліквідацією відповідного органу та/або позбавлення його трудо-правових повноважень.

З огляду на вищезазначене, з метою удосконалення проекту ТК, видається доцільним дещо відкорегувати положення глави 2 Книги сьомої "Нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства" та викласти частини першу та другу ст. 389 проекту ТК у такій редакції:

"Стаття 389. Система органів державного нагляду за дотриманням трудового законодавства

1. До органів, які здійснюють державний нагляд за дотриманням трудового законодавства належать: 1) органи прокуратури, які діють відповідно до цього Кодексу та закону; 2) урядовий орган державного управління, який діє у складі центрального органу виконавчої влади у галузі соціальної політики, систему якого утворюють центральний і територіальні органи та який діє відповідно до цього Кодексу; 3) органи, які здійснюють державний нагляд радіаційної та пожежної безпеки, охорони здоров'я відповідно до цього Кодексу та окремих законів.

2. Основними завданнями органів, які здійснюють нагляд за дотриманням трудового законодавства є:

1) захист трудових прав працівників, а також прав застрахованих осіб, встановлених трудовим законодавством про загальнообов'язкове державне соціальне страхування;

2) притягнення до відповідальності порушників трудового законодавства та/або інформування відповідних державних органів про допущені порушення трудового законодавства, факти бездіяльності або зловживань, розгляд яких належить до компетенції цих органів;

3) забезпечення поновлення порушених трудових прав та соціально-трудовах гарантій відповідно до цього Кодексу та закону;

4) інформування відповідних органів державної влади про факти бездіяльності чи зловживань, які потребують втручання цих органів відповідно до закону".

### ***Список використаних джерел***

1. Прокопенко В. І. Трудове право України: [Підручник., видання друге, стереотипне]. – Х. : Консум, 2000. – 480 с.

2. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.07 / В. М. Гаращук // Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 34 с.

3. Слюсар А. М. Правовий статус суб'єктів трудового права: теоретико-правовий аспект: Монографія / А. М. Слюсар // Х. : Вид-во "ФІНН", 2011. – 336 с.

4. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, спец: 12.00.05 / Є. М. Попович // Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 20 с.
5. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.05 / А. О. Замченко// Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2008. – 20 с.
6. Кодекс законів про працю Української РСР від 10 грудня 1971 року (у редакції за станом на 1 квітня 2012 року) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
7. Шамшина І. І. Правові проблеми регулювання відносин у сфері охорони праці в сучасних умовах: автореф. дис... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.05 / І. І. Шамшина // Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 19 с.
8. Попов С. В. Механізм забезпечення реалізації права інвалідів на працю / С. В. Попов // Вісник Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – Вип. 42. – С. 40-46.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Про Положення про Державну інспекцію України з питань праці: Указ Президента України 6.04. 2011 р. №386/2011 // Урядовий кур'єр від 19.04.2011. – № 71.
11. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации: постатейный, научно-практический / [Ананьева К. Я. (рук. авт. коллектива и отв. ред.) и др.]. – 4-е изд., стер. – М. : Изд.-во "Омега-Л", 2007. – 912 с.
12. Проект Трудового кодексу України. Законопроект, реєстр. №1108 від 04.12.2007 р.( у редакції від 02.04.2012 р.) / Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>.
13. Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України: Указ Президента України 06.04.2011 р. №408/2011// Урядовий кур'єр від 27.04.2011. – № 76.
14. Про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці №81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі: Закон України від 8 вересня 2004 року №1985-IV//Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 1. – Ст. 11.
15. Викторов И. С. Система и полномочия государственных органов осуществляющих контроль и надзор за соблюдением трудового законодательства / И. С. Викторов // Трудовое право. – 2004. – №11. – С. 49-63.
16. Про використання ядерної енергії та ядерну безпеку: Закон України від 08.02.1995 р. №39/95-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.
17. Про пожежну безпеку: Закон України від 17.12.1993 р. №3745-XII // Відомості



Верховної Ради України. – 1994. – №5. – Ст. 21.

18. Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24.02. 1994 р. №4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

**Костюк В. Л.**

***Правосуб'єктність органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці: науково-правовий аспект***

У цій статті висвітлені ключові питання правового становища органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці. Проаналізовані положення актів трудового законодавства, проекту Трудового кодексу. Обґрунтовується доцільність визначення системи органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці у майбутньому Трудовому кодексі. Зроблені відповідні висновки щодо вдосконалення законодавства

**Ключові слова:** орган державної влади, державний нагляд у сфері праці, прокуратура, державна інспекція праці, трудове законодавство

**Костюк В. Л.**

***Правосубъектность органов, осуществляющих государственный надзор в сфере труда: научно-правовой аспект***

В этой статье освещены ключевые вопросы правового положения органов, осуществляющих государственный надзор в сфере труда. Анализируются положения актов трудового законодательства, проекта Трудового кодекса. Обосновывается целесообразность определения системы органов, осуществляющих государственный надзор в сфере труда в будущем Трудовом кодексе. Сделаны соответствующие выводы об улучшении правового регулирования

**Ключевые слова:** орган государственной власти, государственный надзор в сфере труда, прокуратура, государственная инспекция труда, трудовое законодательство

**Kostyuk V. L.**

***Legitimacy of institutions engaged state supervision in works: scientific and legal aspects***

This article deals with key issues of legal status of bodies exercising state supervision in the workplace. The provisions of labor law regulations, the draft Labour Code are analyzed. The expediency of defining the system of carrying out state supervision in the workplace in the future the Labor Code. Corresponding conclusions about legal regulation improvement are made

**Key words:** public authority, state supervision in the workplace, prosecutors and state labor inspection, labor legislation